Para além do SINAES

Simon Schwartzman

Apresentação na VI reunião da Associação Brasileira de Avaliação Educacional, Mesa Redonda sobre "Para além do SINAES: quais as novas possibilidades de avaliação da educação superior?"

Fortaleza, 1º de setembro de 2011

Contexto

O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior, SINAES, foi instituído por lei em abril de 2004, em substituição ao sistema instituído na década de 90, que incluía o Exame Nacional de Cursos (conhecido como "Provão") e outros instrumentos como a "Analise das Condições de Ensino (ACE)"; a "Avaliação das Condições de Oferta" (ACO); e a "Avaliação Institucional dos Centros Universitários.". A implementação do SINAES é da responsabilidade da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CONAES), e a execução dos procedimentos de avaliação estabelecidos pelo CONAES é da responsabilidade do Instituto National de Estudos e Pesquisas Nacionais, do Ministério da Educação. A mesa foi coordenada por Wagner Andriola, da Universidade Federal do Ceará, e contou com a presença de Sérgio Franco, presidente do CONAES, e Roberto Verhine, membro do CONAES.

Questões gerais sobre o SINAIS.

O Ministério da Educação, através do SINAES, procura cumprir duas funções que são distintas, embora relacionadas. A primeira é autorizar e revalidar o credenciamento das instituições para que possam funcionar. A segunda é avaliar, identificando as que tenham maior ou menor qualidade. As duas funções são relacionadas, já que uma avaliação muito negativa poderia levar, em princípio, ao fechamento ou interrupção de um curso ou instituição.

Para saber se a avaliação está ocorrendo como deve, as perguntas são:

- Quais são os diferentes setores a cujos interesses o sistema de avaliação deve atender?
- O sistema de avaliação produz as informações que interessam para os diferentes públicos?
- Ele tem as caraterísticas de clareza e legitimidade que seriam necessários para que um sistema de avaliação nacional tenha os efeitos que se espera?
- Ele é tecnicamente bem constituído e robusto?

Os diferentes públicos da avaliação

Os interesses da sociedade

A "sociedade" é um conceito difuso, mas inclui a opinião pública como um todo, nacional e internacional. Interessa à sociedade saber, de maneira geral, e

também de maneira específica para diferentes regiões e áreas de conhecimento e atividade profissional, se o sistema de educação superior é adequado e se desempenha bem seus papeis de formação profissional, geral, técnica, científica, cultural, etc. As estatísticas do Censo do Ensino Superior produzem algo desta informação, mas não de forma organizada e sistematizada. Os conceitos resultantes dos sistemas de avaliação permitem algumas comparações por região e dentro de cada área de conhecimento, mas não permitem comparar a importância e qualidade relativas entre diferentes áreas de conhecimento, já que os resultados são padronizados.

Em áreas de alto risco, como na medicina e na engenharia, as avaliações deveriam servir como aval da competência profissional dos titulares de diploma, como critério para autorizar o exercício da profissão. A ausência de padrões mínimos tem impedido até agora que esta função seja exercida, o que é compensado em parte, na área do direito, pelo exame da OAB.

Uma questão recorrente nos procedimentos de avaliação utilizados pelo MEC é a da utilização do conceito de "demanda social", que poderia ser aplicado, por exemplo, para impedir que uma nova faculdade de medicina fosse criada em uma área aonde já existam outras faculdades funcionando. Este é um conceito que deveria ser aplicado nas decisões que o governo federal vem tomando de criar novas universidades ou ampliar as universidades existentes, mas não consta que o CONAES ou o INEP tenham participado destas decisões. Por outro lado, não cabe ao governo impedir que instituições privadas ofereçam seus cursos aonde achem mais conveniente, desde que eles tenham qualidade e não impliquem custos para o tesouro. Novos cursos e mais profissionais podem afetar o mercado de trabalho para os profissionais já formados, aumentando a concorrência, mas isto não é um mal do ponto de vista da sociedade.

Os interesses do Estado

As avaliações deveriam dar ao setor público instrumentos para garantir que o setor privado, estados e municípios não esteja oferecendo cursos de formação de qualidade inaceitáveis, e avaliar a eficiência e eficácia dos investimentos nas áreas sob sua administração direta (ou seja, as universidades federais).

A primeira função tem sido cumprida de forma tímida. Não há um levantamento completo, mas existem notícias de cursos de direito, medicina e pedagogia que foram fechados pelo Ministério da Educação. É um processo longo que se inicia com os conceitos 1 ou 2 no "Conceito Provisório de Cursos" e continua com a visita de especialistas, "Termos de Saneamento de Deficiências", etc. Dos 11.900 cursos com conceitos preliminares em 2007-2009, 30% tinham conceitos abaixo de 2, mas o número de cursos que foram pressionados a melhorar ou encerrar seu trabalho não chega a duas centenas. Como a distribuição dos conceitos é normalizada, os 30% são os resultados de uma construção estatística, e não significa que realmente estejam funcionando em padrões inaceitáveis –mas podem estar.

A segunda função, de avaliar o uso adequado dos recursos e o atendimento às prioridades do país por parte das instituições federais, não é cumprida pelo sistema de avalição do SINAES e, aparentemente, por nenhum outro. Como os

critérios da avaliação do SINAES incluem informações que são mais típicas de instituições públicas (como numero de professores em tempo integral e doutores), a grande maioria das instituições públicas se saem razoavelmente ou bem das avaliações do ENADE, e por isto escapam da fiscalização direta. Um indicador simples que poderia ser usado na avaliação das instituições públicas é a relação entre o número de publicações indexadas e o número de professores em dedicação exclusiva, que poderia levar a políticas corretivas se a relação for muito baixa.

Também não está claro se as novas instituições e programas que estão sendo criados pelo Ministério da Educação estão passando ou passarão pelo processo de credenciamento, recredenciamento e autorização de funcionamento que é aplicado às IES privadas.

As instituições de educação superior

O processo de avaliação, que se inicia por uma auto avaliação interna dos cursos e instituições, deveria criar uma oportunidade para que as instituições se comparem entre si, identifiquem suas carências e melhorem seu desempenho.

Para o setor privado, esta função ocorre em parte, porque a divulgação dos resultados das avaliações podem afetar diretamente a demanda de estudantes que recebem. Para o setor público, como não há praticamente consequências das avaliações, e elas tendem a ser mais favoráveis, o impacto é aparentemente menor.

Estudantes

As avaliações deveriam das aos estudantes informação não somente sobre a qualidade geral dos cursos em um ranking nacional, mas também sobre a empregabilidade dos seus formados, níveis de renda esperados, possibilidades de continuar estudando na pós-graduação, etc, assim como os recursos de infraestrutura e de apoio que as instituições dispõem, e, finalmente, custos diretos e indiretos dos cursos. Estas informações, no entanto, não existem, e as que existem não são apresentadas de forma acessível e clara.

Empregadores

Possíveis empregadores de formados pelas diferentes instituições teriam interesse em saber mais sobre a qualidade dos formados. O ENADE dá uma informação geral, mas seria importante, também, saber que competências específicas são mais desenvolvidas nos diferentes cursos. Como o ENADE não está estruturado por competências, e as informações são apresentadas de forma global, esta informação não existe.

Clareza e legitimidade

Para que uma avaliação funcione, ela tem que ser inteligível para os diferentes usuários, e a agencia responsável pela sua execução deve ser considerada como legítima pelas diferentes partes, os avaliados e os usuários das avaliações. As avaliações do SINAES satisfazem a estes critérios?

Clareza

Os conceitos produzidos pelo SINAES são de difícil entendimento, tanto em relação à maneira em que são construídos como em relação ao significado dos conceitos finais. Parte do problema tem a ver com as sucessivas agregações e transformações pelas quais passam os dados até chegarem ao conceito final. O ENADE, enquanto prova de conclusão de cursos, tem uma compreensão relativamente clara, embora seja provável que a maior parte do público (assim como a imprensa) não entenda que se tratam de distribuições normais, e não de conceitos absolutos, que dependeriam da existência de standards mínimos que as provas não têm.

O Conceito Preliminar," é ainda mais obscuro, na medida em que combina os resultados do ENADE dos alunos concluintes, os do "Índice de Diferença de Desempenho", insumos em termos de professores com doutorado em tempo completo, e avaliações feitas por estudantes[1]. Mais obscuro ainda, e de difícil sustentação conceitual, é o "Índice Geral de Cursos, o IGC, que combina conceitos normalizados de diferentes cursos (e por isto incomparáveis) em um índice composto.

Os resultados destes procedimentos estatísticos complexos e nem sempre bem justificados são apresentados em escalas simples de 5 pontos, cuja interpretação, no entanto, não é nada clara.

Legitimidade

Não se pode esperar que o público não especializado entenda a complexidade dos procedimentos estatísticos usados nestes cálculos, mas tampouco se pode esperar que as pessoas aceitem sem questionar os resultados de uma avaliação que não compreendem em sua totalidade. Tornar os critérios claros e transparentes, em linguagem acessível, e não ocultos em fórmulas matemáticas só inteligíveis pelos especialistas, é um passo importante para garantir a legitimidade e aceitação dos dados produzidos.

O outro componente da legitimidade, que faz com que a população acredite nos resultados, é que a instituição seja reconhecida pela sua competência técnica e imparcialidade. O Ministério da Educação, no entanto, é muitas vezes percebido como parcial, uma vez que possui uma rede própria de universidades que escapam a uma avaliação mais rigorosa, e está sujeito, como o próprio INEP, a mudanças sucessivas de direção. Em muitos países, os sistemas de avaliação são instituídos de forma independente, fora do governo e dotados de institucionalidade própria, o que não ocorre em nosso país.

As avaliações do MEC têm muito pouca legitimidade entre a maioria das instituições privadas de ensino superior no Brasil, por boas e más razões. As boas razões se devem ao fato de que a ênfase posta em indicadores de insumos

[1] Ver, para uma análise mais detalhada da construção deste índice, meu texto sobre "O 'conceito preliminar' e as boas práticas de avaliação do ensino superior. Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, n. 38, Dezembro, pp. 9-32, disponível em http://www.schwartzman.org.br/simon/prelim.pdf. Veja também "O Enigma do ENADE", disponível em http://www.schwartzman.org.br/simon/enade.pdf

como instalações e professores com contratos de tempo integral, independentemente de sua produtividade, e a ausência de indicadores sobre a qualidade dos cursos em preparar os alunos para o mercado de trabalho, resultam em uma tendenciosidade que tende a colocar as instituições privadas em situação pior, e mascara as deficiências das instituições públicas. A outra boa razão da falta de legitimidade é a existência de um claro preconceito, em muitos setores do governo, quanto ao setor privado, cujo papel em atender a 75% dos estudantes nem sempre é reconhecido e valorizado. As más razões se devem ao fato de que a qualidade de muitas instituições realmente é má, e por isto elas resistem a qualquer avaliação externa que possa revelar suas deficiências e limitações. Seria de se esperar que setor privado desenvolvesse, de forma autônoma, seu próprio sistema de avaliação, que pudesse eventualmente competir com o sistema oficial e adquirir mais legitimidade. Não tem sido este, no entanto, o caminho preferido pelo setor privado, quem tem optado por tentar influenciar e alterar alguns dos procedimentos das avaliações do governo federal.

Questões técnicas

Estas questões se referem à maneira pela qual os procedimentos de avaliação são conduzidos, e se dividem em dois grandes grupos, o das questões mais conceituais, relativas à concepção e uso dos resultados das avaliações, e as mais de tipo operacional, incluindo a maneira pela qual os diferentes indicadores são calculados.

As questões de tipo conceitual mais importantes são as seguintes:

1 – A maneira linear em que as avaliações são feitas, partindo da suposição de que todos os cursos deveriam se pautar pelo modelo da "universidade de pesquisa", com professores doutores e em tempo integral. Este é o ponto em que o setor privado, que basicamente só se dedica ao ensino, mais se queixa.

2 – a suposição, também linear, de que todos os cursos de uma determinada área de conhecimento deveriam cumprir o mesmo programa, definido em geral por professores das universidades públicas. Esta suposição impede que diferentes instituições proponham e tratem de desenvolver programas com projetos acadêmicos e de formação profissional distinta, mais voltados ao mercado de trabalho por exemplo.

Este item está associado ao fato de que as provas do ENADE não estão constituídas a partir de competências claramente identificadas, mas de currículos tradicionais adotados por diferentes instituições

3 – a transformação de indicadores "low stakes", que só deveriam ser utilizados de forma agregada, em conceitos de "high stakes", na medida em que mesmo os "conceitos preliminares" são divulgados pela imprensa, afetando a credibilidade das instituições. Avaliações de "high stakes" não podem ser o simples resultado de análises e procedimentos estatísticos, mas requerem decisões bem fundamentadas caso a caso, a partir das informações disponíveis.

Questões operacionais

Estas questões tem a ver, sobretudo, com a maneira pela qual as diversas informações obtidas pelas provas, inspeções e coletas de dados são padronizadas e combinadas, e sobretudo em relação aos pesos que são atribuídos aos diversos indicadores, que são em geral definidos sem maiores justificações.

Existem dois problemas metodológicos principais que afetam fortemente o sistema atual de avaliação. O primeiro é a confusão e mistura entre dados de recursos e insumos, por uma parte, e dados de resultados por outra. Do ponto de vista dos usuários, o que importa é a qualidade da educação, e não coisas como o número de bibliotecas, quantidade de professores em tempo integral, ou a existência ou não de um programa didático pedagógico. Estas coisas podem e certamente influenciam os resultados, mas a relação nem sempre é clara, e o atendimento burocrático de certos requisitos nem sempre significa que os produtos esperados serão obtidos. A mistura de informações ou indicadores de recursos e resultados torna o sistema de avaliação muito complexo e dispendioso (embora a informação sobre o custo do SINAIS não esteja disponível).

O outro é a produção de rankings oficiais a partir de estimativas estatísticas sujeitas a erros probabilísticos e que dependem de uma série de suposições mais ou menos arbitrárias na atribuição de pesos e nos procedimentos de normalização e combinação de resultados, entre outros.

Conclusões e recomendações

Iniciado em meados dos anos 90 com uma inovação criativa, o Provão, a avaliação do ensino superior brasileiro se tornou cada vez mais complexa ao longo dos anos, requerendo constantes melhorias e modificações.

Um resultado importante deste processo é que o tema da qualidade da educação foi colocado no centro das discussões, para não mais sair. No entanto, existem alguns problemas centrais que precisam ser tratados, para que a avaliação possa avançar e produzir os resultados que se espera. As principais recomendações seriam:

- Deveria haver uma maior preocupação em focalizar os resultados para os diferentes setores interessados no ensino superior, na forma de relatórios e análises de fácil compreensão e de acesso direto pela Internet
- As avaliações deveriam impactar também o setor público, e não que exclusivamente o setor privado;
- Deveria haver espaço para que diferentes instituições desenvolvam projetos pedagógicos distintos, e que por isto não podem ser avaliados por uma dimensão única
- Faltam indicadores específicos sobre vinculação dos cursos com o mercado de trabalho, com dados sobre os empregos e níveis de remuneração obtidos pelos formados, e também sobre as qualificações profissionais (e não acadêmicas) dos professores.

- Indicadores sintéticos que combinam dimensões diferentes não deveriam ser combinados em índices integrados, que obscurecem o sentido dos diferentes componentes, e sim mantidos e apresentados de forma separada.
- Se for necessário um conceito sintético final, ele poderia se resumir a duas ou três categorias (certificados, autorizados, ou em observação, por exemplo).

Da maneira em que está constituído, com avaliações em loco e as provas periódicas do ENADE, o sistema de avaliação federal é hoje um sistema gigantesco, que faz uso de milhares de avaliadores, e que tende a se tornar cada vez mais caro e complexo na medida em que o sistema de ensino superior se amplie. Existem serias dúvidas quanto à qualidade e confiabilidade das avaliações feitas pelos avaliadores, que nem sempre tem as qualificações adequadas para um sistema efetivo *de peer review*.

É necessário pensar em retirar a avaliação do Ministério e coloca-la em uma ou mais agencias independentes constituídas com legitimidade. Para um país como o Brasil, com a pluralidade de cursos e instituições que existem, poderia haver espaço para a criação de diversas agencias de avaliação, de tipo regional e temática, e que possam inclusive competir entre si por reconhecimento e pela adesão das instituições e cursos a seus procedimentos.